

**DZP**

Domański Zakrzewski Palinka sp.k.
Rondo ONZ 1 | 00-124 Warszawa
T: +48 22 557 76 00 | F: +48 22 557 76 01
www.dzp.pl

Warszawa, dnia 10 lipca 2017 r.

Trybunał Konstytucyjny**Al. J. Ch. Szucha 12A****00-918 Warszawa****Wnioskodawca:**

Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej

reprezentowany przez:

dr Tomasz Zalasieński, radca prawny,
Kancelaria Domański Zakrzewski Palinka sp.k.
Rondo ONZ 1
00-124 Warszawa

Uczestnicy postępowania:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej
Prokurator Generalny
Rada Ministrów

WNIOSEK**o kontrolę konstytucyjności prawa**

W imieniu Wnioskodawcy, działając w ramach udzielonego mi pełnomocnictwa, wnoszę – na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 4 w zw. z art. 188 pkt 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: „**Konstytucja RP**”) – o stwierdzenie, że:

- 1) **art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej Służby Celno – Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz.U. poz. 708 tekst jedn. z 2016 r. ze zm., dalej: „**Ustawa o zaopatrzeniu emerytalnym**”), w brzmieniu nadanym przez **art. 1 pkt 3, 20 i 21 ustawy z dnia 11****

maja 2017 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 1321; dalej: „Nowelizacja”) są niezgodne z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP ze względu na nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych w zakresie dostępu do świadczeń, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2 lit c, art. 29 ust. 1-3 i art. 30 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym;

- 2) **art. 5 ust. 1a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym**, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 Nowelizacji, jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP ze względu na nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej względem funkcjonariuszy innych służb mundurowych w zakresie sposobu wyliczania podstawy wymiaru emerytury;
- 3) **art. 12 ust. 2 oraz art. 18h Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym**, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 i 16 Nowelizacji, są niezgodne z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP ze względu na nieuzasadnione zróżnicowanie warunków nabycia uprawnień emerytalnych przez funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy rozpoczęli służbę przed dniem 1 stycznia 2013 r. w stosunku do pozostałych uprawnionych funkcjonariuszy służb mundurowych,
- 4) **art. 21 Nowelizacji** jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1, z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP ze względu na dyskryminujące funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, którzy złożyli wnioski w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji, zasady rozstrzygnięcia wniosków o ustalenie prawa do emerytury w stosunku do pozostałych uprawnionych funkcjonariuszy służb mundurowych,
- 5) **art. 22 Nowelizacji** jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1, z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP, ze względu na dyskryminujące funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej zasady określania okresu służby uprawniającego do świadczeń wynikających z Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym;
- 6) **art. 25 Nowelizacji** jest niezgodny z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1, z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP.

Niniejszy wniosek został złożony na podstawie Uchwały Nr 1/07/2017 z dnia 9 lipca 2017 r. Rady Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej RP, będącej zgodnie z art. 18 ust. 1 Statutu Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej naczelnym organem stanowiącym Federacji.

UZASADNIENIE

I. Legitymacja wnioskodawcy

Zgodnie art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP ogólnokrajowym organom związków zawodowych przysługuje legitymacja szczególna do inicjowania przed Trybunałem Konstytucyjnym postępowania w przedmiocie abstrakcyjnej kontroli hierarchicznej zgodności aktów normatywnych z Konstytucją. Ogólnokrajowe organy związków zawodowych mogą wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego – zgodnie z art. 191 ust. 2 Konstytucji RP – jeżeli kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych ich zakresem działania.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 1 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wniosek pochodzący od podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, powinien zawierać powołanie przepisu prawa lub statutu wskazującego, że kwestionowany akt normatywny dotyczy spraw objętych jego zakresem działania. Celem poniższych uwag jest wykazanie, że wniosek spełnia wskazane wyżej wymagania.

Podstawowym aktem normatywnym określającym sprawy objęte zakresem działania Wnioskodawcy jest ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz. U. 1991 r. Nr 55, poz. 234 ze zm.). Zgodnie z treścią art. 1 ust. 1 tej ustawy związek zawodowy jest dobrowolną i samorządną organizacją ludzi pracy, powołaną do reprezentowania i obrony ich praw, interesów zawodowych i socjalnych. Ponadto – zgodnie z art. 4 tej ustawy – związki zawodowe reprezentują pracowników i inne osoby broniąc ich godności, praw oraz interesów materialnych i moralnych, zarówno zbiorowych, jak i indywidualnych. Zakres spraw objętych działaniem związku zawodowego obejmuje zatem *„te wszystkie sprawy, które mieszczą się w pojęciu interesów zawodowych i socjalnych pracowników [...] np. sprawy dotyczące warunków pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń pieniężnych, świadczeń socjalnych, świadczeń ubezpieczeniowych itp.”*¹.

W świetle Statutu Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej podstawowym celem jej działania jest:

- dążenie do coraz lepszego zaspokojenia potrzeb materialnych, socjalnych i kulturalnych ogółu funkcjonariuszy i pracowników i ich rodzin, emerytów i rencistów, do polepszania poziomu ich życia, warunków pracy, ochrony zdrowia i wypoczynku oraz środowiska naturalnego (art. 8 ust. 1 pkt 1);
- umacniania zasad demokracji, praworządności oraz sprawiedliwości społecznej i koleżeńskiej solidarności oraz podnoszenia rangi i znaczenia zawodu wykonywanego przez członków Federacji (art. 8 ust. 1 pkt 2);
- opiniowanie oraz uczestniczenie w pracach nad projektami aktów prawnych dotyczących: zatrudnienia, płac, świadczeń socjalnych, warunków służby i pracy, ochrony zdrowia i środowiska oraz innych dziedzin gospodarczych i społecznych (art. 9 pkt 3);
- występowanie z wnioskami w sprawie wydania, zmiany lub uzupełnienia aktów prawnych lub decyzji dotyczących praw i interesów członków Federacji (art. 9 pkt 5).

¹ Z. Salwa, *Ustawa o związkach zawodowych. Komentarz* [w:] *Prawo pracy*, Warszawa 2003

Na tej podstawie należy stwierdzić, że ochrona praw emerytalnych oraz dążenie do możliwie najpełniejszego zabezpieczenia emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej mieści się ściśle w zakresie działania Wnioskodawcy.

W zakresie tym mieści się także podejmowanie uchwał w sprawie wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o kontrolę konstytucyjności ustaw, które dotyczą statusu emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej, w tym w szczególności przepisów prowadzących do dyskryminującego funkcjonariuszy tej Służby zróżnicowania zakresu uprawnień emerytalnych i przesłanek ich nabycia w stosunku do innych uprawnionych w ramach tzw. zaopatrzeniowego systemu emerytalnego. Przeciwdziałanie takiej dyskryminacji jest objęte zakresem działania Wnioskodawcy.

Zgodnie z art. 48 ust. 1 pkt 2 Ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wniosek pochodzący od podmiotu, o którym mowa w art. 191 ust. 1 pkt 4 Konstytucji RP, powinien zawierać powołanie przepisu prawa lub postanowienie statutu wskazujące, że wnioskodawca jest ogólnokrajowym organem lub ogólnokrajową władzą.

Federacja Związków Zawodowych Służby Celnej stanowi ogólnokrajową organizację związkową i działa na terenie całego kraju (art. 4 ust. 1 Statutu). Federacja skupia 7 organizacji związkowych Służby Celnej z całego kraju². Organizacje członkowskie będące założycielami Federacji wskazuje art. 10 ust. 1 Statutu Federacji. Związki zawodowe wchodzące w skład Federacji, jako organizacje terenowe (zarejestrowane samodzielnie w KRS), są reprezentowane w Radzie Federacji, stanowiącej jej ogólnokrajowy władze (zgodnie z art. 18 ust. 2 Statutu).

W świetle Statutu Rada Federacji jest naczelnym organem stanowiącym kierującym działalnością Federacji w okresie między posiedzeniami Zjazdu Federacji (art. 18 ust. 1 i ust. 2 Statutu).

Uchwała Nr 1/07/2017 z dnia 9 lipca 2017 r. Rady Federacji, stanowiąca podstawę wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, służy realizacji celów Federacji wskazanych w art. 8 ust. 1 pkt 1 i 2, art. 9 pkt 3 i 5 jej Statutu. W uchwale tej wskazano zarówno wzorce kontroli konstytucyjności, jak i kwestionowane przepisy aktów normatywnych, a także zakres w jakim kwestionuje ich zgodność Konstytucją RP. W uchwale tej udzielono także pełnomocnictwa radcy prawnemu dr Tomaszowi Zalaśkiemu do opracowania oraz wniesienia niniejszego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego oraz reprezentacji Wnioskodawcy w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Prawdopodobność podjęcia uchwały stwierdza protokół z posiedzenia Rady Federacji z dnia 7 lipca 2017 r.

Warto zauważyć, że Wnioskodawca zainicjował już proces kontroli konstytucyjności prawa, dotyczący statusu emerytalnego funkcjonariuszy Służby Celnej, w którym przedmiotem kontroli były przepisy Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Proces ten zakończył się wydaniem orzeczenia o sygn. K 39/13.

Nie budzi zatem wątpliwości, że Wnioskodawca posiada legitymację do wniesienia niniejszego wniosku i stawiając zarzuty zawarte w *petitum* wniosku nie wykroczył poza jej granice.

² Załącznik 3 niniejszego wniosku.

II. Uwagi wprowadzające

Przedmiotem niniejszego wniosku są przepisy Nowelizacji, które wprowadzie włączają funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej do systemu zaopatrzenia emerytalnego, niemniej jednak skutkują przy tym dalszym nieuzasadnionym zróżnicowaniem sytuacji funkcjonariuszy tych służb w porównaniu z innymi uprawnionymi. Zróżnicowanie to przejawia się w niektórych szczegółowych rozwiązaniach dotyczących sposobu nabywania prawa do emerytury policyjnej oraz wyliczania wysokości świadczeń i – jako wadliwe wykonane wyroku TK w sprawie K 39/13 – skutkuje utrzymaniem wątpliwości konstytucyjnych formułowanych przed jego wydaniem w stosunku do Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

Kwestionowane przepisy Nowelizacji rodzą szereg wątpliwości konstytucyjnych co do zgodności przewidzianego w nich zróżnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej z art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP. Stają się one widoczne, gdy weźmie się pod uwagę zakres praw pozostałych uprawnionych, w tym w szczególności – w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego K 39/13 – funkcjonariuszy Policji. Wątpliwości te dotyczą kwestii tak fundamentalnych dla prawa do zabezpieczenia emerytalnego, jak: sposób wyliczania podstawy wymiaru emerytury oraz warunki nabycia uprawnień emerytalnych, zakres przedmiotowy i podmiotowy oraz wysokość świadczeń emerytalnych. W ocenie Wnioskodawcy wskazane w *petitum* niniejszego wniosku przepisy Nowelizacji są zatem niezgodne z następującymi zasadami i normami konstytucyjnymi:

- zasadą sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP),
- zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP),
- zasadą równości i zakazem dyskryminacji (art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP),
- a także z prawem do odpowiedniego, adekwatnego do zakresu obowiązków oraz ograniczeń praw i wolności konstytucyjnych wynikających ze służby publicznej zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

Wnioskodawca przywołując w *petitum* wniosku przepisy art. 2, art. 32 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP wywodzi z nich wskazane wyżej normy konstytucyjne, z którymi zdaniem Wnioskodawcy kolidują zakwestionowane przepisy Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym.

III. Istota problemu konstytucyjnego i geneza kwestionowanej regulacji

Problem konstytucyjny leżący u podstaw złożenia niniejszego wniosku sprowadza się do tego, że:

- W wyroku z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13³ Trybunał Konstytucyjny uznał art. 1, art. 18a ust. 1 oraz art. 18b ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym za niezgodne z art. 32 Konstytucji RP w zakresie, w jakim wśród osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych pomijają funkcjonariuszy Służby Celnej, którzy wykonują zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2014 r. poz. 486, 1055, 1215, 1395 i 1662).
- Trybunał Konstytucyjny w ww. wyroku uznał za niekonstytucyjne różnicowanie statusu emerytalnego funkcjonariuszy Policji oraz funkcjonariuszy Służby Celnej, w zakresie w jakim funkcjonariusze Służby Celnej rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone przestępstwa i wykroczenia, a więc realizują zadania podobne do ustawowych zadań

³ Orzeczenie TK: K 39/13, OTK ZU nr 3A/2015 poz. 27.

funkcjonariuszy Policji, a mimo to pozostają objęci systemem powszechnego ubezpieczenia społecznego, nie zaś systemem zaopatrzenia emerytalnego właściwego dla funkcjonariuszy pozostałych służb.

- W związku z powyższym Trybunał Konstytucyjny uznał, że „nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej [tj. wykonującej zadania podobne do funkcjonariuszy Policji] wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego”, tym samym stwierdzając występowanie w Ustawie o zaopatrzeniu emerytalnym niezgodnego z art. 32 Konstytucji RP pominięcia ustawodawczego.
- W celu m.in. wykonania wyroku K 39/13 Sejm uchwalił w dniu 11 maja 2017 r. Nowelizację, która w zamierzeniu ustawodawcy miała zlikwidować przedmiotowe pominięcie ustawodawcze. W odniesieniu do tego projektu warto zwrócić uwagę, że:
 - Projekt ustawy (druku sejmowy nr 30) wpłynął do Sejmu RP 28 sierpnia 2015 r. jako projekt obywatelski. Jego pierwsze czytanie na posiedzeniu plenarnym Sejmu RP odbyło się w dniu 2 grudnia 2015 r., po czym projekt skierowano do rozpatrzenia przez Komisję Administracji i Spraw Wewnętrznych, Komisję Finansów Publicznych oraz Komisję Polityki Społecznej i Rodziny.
 - Projekt ustawy zawarty w druku sejmowym nr 30 stał się punktem wyjścia dla prac legislacyjnych związanych m.in. z wykonaniem wyroku TK z dnia 3 marca 2015 r., sygn. akt K 39/13. W stanowisku Rady Ministrów pozytywnie oceniono dążenie projektodawców do realizacji wyroku K 39/13, jednak zdaniem Rządu przewidziany w projekcie zakres uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej wykraczał poza zakres wynikający z sentencji wyroku TK, bowiem w pierwotnym brzmieniu projekt zakładał objęcie systemem zaopatrzenia emerytalnego wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej.
 - W przedstawionym przez Komisję po rozpatrzeniu projektu sprawozdaniu (druk sejmowy nr 1521) zaproponowano poszerzenie kręgu podmiotowego uprawnionych do zaopatrzenia emerytalnego o funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej, a także określonych funkcjonariuszy podlegających ustawie z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej oraz ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej. Dla funkcjonariuszy Służby Celnej lub Służby Celno-Skarbowej przyjęto dodatkowy – oprócz 15-letniego okresu służby – warunek nabycia uprawnień emerytalnych, tj. ukończenie 55 lat i posiadanie co najmniej 5 lat stażu służby przy wykonywaniu zadań o charakterze „policyjnym” (tj. zadań wskazanych w sentencji wyroku TK K 39/13) lub służby w Służbie Celno-Skarbowej.
 - Poprawki zaproponowane podczas drugiego czytania projektu dotyczące rozszerzenia zakresu podmiotowego projektowanej regulacji i rezygnacji z nakładania na funkcjonariuszy celnych ww. dodatkowych warunków nabycia uprawnień emerytalnych z systemu zaopatrzeniowego zostały przez Sejm odrzucone.
 - Senat przyjął ustawę bez poprawek w dniu 1 czerwca 2017 r. (przyjęcie ustawy bez poprawek rekomendowały obie Komisje senackie, do których została ona skierowana przez Marszałka Senatu, tj. Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisja Budżetu i Finansów Publicznych).

- Nowelizacja uwzględniła zmiany w stanie prawnym wprowadzone z dniem 1 marca 2017 r. przez ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, z późn. zm.) i utworzenie Służby Celno–Skarbowej, której funkcjonariusze, podobnie jak funkcjonariusze Służby Celnej, nie byli objęci zaopatrzeniem emerytalnym, lecz pozostawali w systemie powszechnego ubezpieczenia społecznego.
- Nowelizacja włącza niektórych funkcjonariuszy Służby Celnej oraz funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w system emerytur służb mundurowych, jednak jej szczegółowe przepisy powodują dalsze, dyskryminujące funkcjonariuszy celnych, zróżnicowanie ich sytuacji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego w porównaniu z funkcjonariuszami pozostałych służb mundurowych, w tym z funkcjonariuszami Policji.
- W ocenie Wnioskodawcy nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawnej funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w zakresie przytoczonym w *petitum* Wniosku rodzi istotne wątpliwości co do zgodności kwestionowanej regulacji z punktu widzenia norm wynikających z art. 2, art. 32 ust. 1 i 2 oraz art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.
- Przyjęcie Nowelizacji w jej obecnym kształcie oraz dokonana w latach 2016-2017 reorganizacja Służby Celnej prowadzi do dalszego podważania zaufania tej grupy obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP), a także umacnia negatywną tendencję zapoczątkowaną w 1999 r., kiedy ustawodawca odstąpił od założeń zapowiadanej reformy systemu ubezpieczeń społecznych w zakresie dotyczącym służb mundurowych. Ustawa o Służbie Celnej z 1999 r. przewidywała, że służba ta zostanie objęta powszechnym systemem emerytalnym właśnie przez wzgląd na przewidywaną – zgodnie z założeniami reformy emerytalnej z 1999 r. – nowelizację, w efekcie której wszystkie służby mundurowe miały zostać objęte powszechnym systemem emerytalnym. Od założenia tego po kilku latach jednak odstąpiono, co – poza negatywnymi konsekwencjami dla systemu emerytalnego – doprowadziło do stanu dyskryminacji pod względem ochrony emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy innych służb objętych systemem emerytur mundurowych. Nowelizacja w dużym stopniu utrzymuje ten stan rzeczy – mimo wyroku Trybunału Konstytucyjnego, który *expressis verbis* przesądza o nieuzasadnionym różnicowaniu sytuacji funkcjonariuszy Służby Celnej w porównaniu do funkcjonariuszy Policji i innych służb mundurowych. Ustawodawca wprowadza Nowelizacją rozwiązania, które w dalszym ciągu utrzymują stan dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej oraz przewidują dyskryminację funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej, czym dodatkowo pogłębia się trwające od kilkunastu lat naruszenie zasady równości w ochronie emerytalnej funkcjonariuszy służb mundurowych, skutkujące dodatkowo ograniczeniem ich zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Nowelizacja w tym zakresie wadliwie wykonuje wyrok Trybunału Konstytucyjnego o sygn. K 39/13 – nie usuwa bowiem stanu dyskryminacji funkcjonariuszy Służby Celnej, wprowadza natomiast kolejne regulacje wątpliwe z punktu widzenia zasady równości i zaufania obywateli do państwa.
- Co więcej, ustawodawca zdecydował się na gruntowną reformę zasad działania administracji podatkowej, kontroli skarbowej i Służby Celnej, wprowadzając jeden organ administracji publicznej – Krajową Administrację Skarbową (dalej jako: „KAS”). Wprowadzona ustawą z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1947, dalej: „Ustawa o KAS”) oraz Przepisami wprowadzającymi ustawę o Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 16 listopada 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1948, dalej: „Przepisy wprowadzające ustawę o KAS”)

Służba Celno-Skarbowa zastąpiła Służbę Celną z dniem 1 marca 2017 r., przejmując jej zadania i kompetencje.

- Zgodnie z art. 170 ust. 1 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS stosunki pracy osób zatrudnionych w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 2, 3 i 6 Ustawy o KAS (Krajowa Informacja Skarbowa, izby administracji skarbowej, Szkoła) oraz stosunki służbowe osób pełniących służbę w jednostkach KAS, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i 6 Ustawy o KAS (komórki organizacyjne urzędu obsługującego ministra, Krajowa Informacja Skarbowa, izby administracji skarbowej, Szkoła) wygasają z dniem 31 sierpnia 2017 r., jeżeli osoby te w terminie do dnia 31 maja 2017 r., nie otrzymają pisemnej propozycji określającej nowe warunki zatrudnienia albo pełnienia służby (pkt 1) lub po upływie 3 miesięcy, licząc od miesiąca następującego po miesiącu, w którym pracownik albo funkcjonariusz złożył oświadczenie o odmowie przyjęcia propozycji zatrudnienia albo pełnienia służby, jednak nie później niż dnia 31 sierpnia 2017 r. (pkt 2).
- Warunkiem pozostania w służbie przez dotychczasowych funkcjonariuszy celnych jest zatem otrzymanie pisemnej propozycji określającej nowe warunki służby. Dopiero w razie jej terminowego przyjęcia dotychczasowy stosunek służby przekształca się w stosunek służby w Służbie Celno-Skarbowej. W przeciwnym wypadku stosunek służby wygasa z mocy ustawy. Istnieje zatem wysokie ryzyko, że wielu funkcjonariuszy Służby Celnej, których prawa emerytalne były naruszane, co stwierdzono wyrokiem TK K 39/13, w efekcie wejścia w życie Ustawy o KAS oraz Przepisów wprowadzających ustawę o KAS, zostanie zwolniona ze służby. Z perspektywy obywatela jest to dość osobliwa forma restytucji naruszonych praw.

W tym stanie faktycznym i prawnym Wnioskodawca zdecydował się wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. W ocenie Wnioskodawcy funkcjonariusze Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej są dyskryminowani w zakresie przysługującej im ochrony emerytalnej w porównaniu do funkcjonariuszy innych służb, co należy uznać za sprzeczne z konstytucyjnymi zasadami równości i równego traktowania (art. 32 Konstytucji RP), zasadą państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), w tym w szczególności z wynikającą z niej zasadą zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz zasadą sprawiedliwości społecznej, a w konsekwencji za godzące w prawo funkcjonariuszy Służby Celnej do należytego zabezpieczenia społecznego po osiągnięciu wieku emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

IV. Konstytucyjne wzorce kontroli

1. Zasada państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej i zasada równości oraz zakaz dyskryminacji jako wzorce kontroli w dotychczasowej praktyce orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego (art. 2 i 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

Zasada sprawiedliwości społecznej wprost wynika z art. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym „*Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej*”. Zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego zasada sprawiedliwości społecznej jest blisko związana z zasadą równości oraz zakazem dyskryminacji⁴. Zasada równości wobec prawa (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP) nakazuje traktować jednakowo podmioty należące do tej samej

⁴ Por. orzeczenie TK P 17/03, w którym Trybunał Konstytucyjny rozważał prawo do wcześniejszej emerytury na tle zasady sprawiedliwości społecznej w powiązaniu z zasadą równości wobec prawa oraz zakazem dyskryminacji.

kategorii, posiadającej wspólną cechę relewantną. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego z zasady równości wynika „nakaz jednakowego traktowania podmiotów prawa w obrębie określonej klasy (kategorii). Wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być zatem traktowane równo, a więc według jednakowej miary”⁵.

Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 3 marca 2015 r. jednoznacznie potwierdził przynależność funkcjonariuszy Służby Celnej do zbiorczej kategorii służb mundurowych. W ocenie TK istnieje cecha relewantna łącząca funkcjonariuszy Służby Celnej z funkcjonariuszami Policji:

„Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej do zadań funkcjonariuszy Służby Celnej należy rozpoznawanie, wykrywanie, zapobieganie i zwalczanie określonych przestępstw i wykroczeń.

Te zadania Służby Celnej są zatem podobne do zadań Policji określonych w art. 1 ust. 1 pkt 3 i 4 ustawy o Policji, której funkcjonariusze m.in. inicjują i organizują działania mające na celu zapobieganie popełnianiu przestępstw i wykroczeń oraz zjawiskom kryminogennym i współdziałanie w tym zakresie z organami państwowymi, samorządowymi i organizacjami społecznymi, a także wykrywanie przestępstw i wykroczeń oraz ściganie ich sprawców.

Funkcjonariusze Służby Celnej, którzy bezpośrednio rozpoznają, wykrywają, zapobiegają i zwalczają określone typy przestępstw i wykroczeń wykonują zadania podobne do ustawowych zadań funkcjonariuszy Policji. To podobieństwo wykonywanych zadań przekłada się na zakres faktycznie podejmowanych czynności i stopień narażenia życia i zdrowia.

Z tej racji Trybunał stwierdza, że funkcjonariusze Służby Celnej, wykonujący zadania określone w art. 2 ust. 1 pkt 4-6 ustawy o Służbie Celnej są podobni do funkcjonariuszy Policji. Tym samym nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia odmienne potraktowanie tej grupy funkcjonariuszy Służby Celnej wobec funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego”.

W ocenie Wnioskodawcy cecha relewantna łączy funkcjonariuszy Służby Celnej z funkcjonariuszami Policji, ale także jej istnienie należy stwierdzić w odniesieniu do funkcjonariuszy innych służb, w tym przede wszystkim Straży Granicznej.

Przywołane wyżej tezy Trybunału Konstytucyjnego zachowują aktualność w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Ustawa o KAS w art. 2 ust. 2 pkt 4 w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 14-16 nakłada na funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej zbliżone obowiązki w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń.

Zgodnie z art. 32 ust. 2 Konstytucji RP nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny. Zróżnicowanie podmiotów należących do jednej klasy jest sprzeczne z Konstytucją, kiedy „traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego”⁶.

Zasadność takiego zróżnicowania Trybunał uzależnił od spełnienia „kryterium racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywania zróżnicowań [...] Innymi słowy, wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących kryteriach”⁷.

⁵ Orzeczenie TK: K 4/02, OTK ZU nr 8/A/2003, poz. 80. Podobnie: K 16/02, OTK ZU 2003/61/52.

⁶ Wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97 (OTK 1997/5-6, poz. 70).

⁷ Tamże.

Kryterium uzasadniające różne traktowanie podobnych podmiotów powinno mieć zatem charakter relewantny (racjonalny), tzn. powinno pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, a także prowadzić do realizacji tego celu. Tym samym przepisy muszą posiadać możliwość doprowadzenia do celu dla którego zostały przyjęte. Kryterium proporcjonalności wymaga, by interes, który stoi za różnicującym traktowaniem podobnych podmiotów pozostawał w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostają naruszone w wyniku takiego różnicującego traktowania. Z kolei kryterium sprawiedliwości wymaga, by wprowadzane rozwiązania pozostawały w związku z innymi wartościami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych, w tym z zasadą sprawiedliwości społecznej⁸.

Spełnienie powyższych kryteriów jest warunkiem *sine qua non* uznania regulacji wprowadzającej różnicujące traktowanie za zgodną z Konstytucją RP. Argumenty przytoczone powyżej, w szczególności uzasadnienie do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 3 marca 2015 r. jednoznacznie przesądziły – choć wynikało to także z wcześniejszego orzecznictwa TK – o zaliczeniu funkcjonariuszy Służby Celnej do wyodrębnionej prawnie kategorii służb mundurowych oraz o istnieniu relewantnej cechy łączącej funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej z funkcjonariuszami Policji w zakresie działalności rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń.

Tym samym zaskarżone w *petitum* przepisy Nowelizacji wprowadzające różnicujące traktowanie funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej w porównaniu z funkcjonariuszami Policji w zakresie uprawnień emerytalnych muszą spełnić wyżej scharakteryzowane kryteria, co – jak zostanie wykazane w uzasadnieniu do poszczególnych zarzutów wniosku – nie zostało zapewnione.

Dodatkowym argumentem wskazującym na konieczność rzeczywistego zrównania praw emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej z funkcjonariuszami pozostałych służb mundurowych jest ustawowy katalog ograniczeń konstytucyjnych praw i wolności tych funkcjonariuszy. Z tej perspektywy rzeczywiste zrównanie sytuacji emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej z funkcjonariuszami Policji będzie nie tyle dodatkowym „przywilejem emerytalnym” ile swoistym ekwiwalentem za doznawane przez nich ograniczenia praw i wolności konstytucyjnych będących konsekwencją pełnionej służby. Zarówno uchylona Ustawa o służbie celnej (w art. 125) jak i obecnie obowiązująca Ustawa o KAS ustanawiają takie ograniczenia.

Zgodnie z art. 202 Ustawy o KAS funkcjonariusz Służby Celno-Skarbowej nie może być członkiem partii politycznej, nie może być członkiem zarządów, rad nadzorczych lub komisji rewizyjnych spółek prawa handlowego lub spółdzielni, z wyjątkiem rad nadzorczych spółdzielni mieszkaniowych, ani nie może być zatrudniony lub wykonywać inne zajęcia, które mogłyby wywołać podejrzenie o jego stronnictwo lub interesowność albo pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami służbowymi, a także nie może być członkiem zarządów fundacji prowadzących działalność gospodarczą, ani posiadać w spółkach prawa handlowego więcej niż 10% akcji lub udziałów przedstawiających więcej niż 10% kapitału zakładowego - w każdej z tych spółek oraz nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności, jak również nie mogą sprawować funkcji w podmiotach, których działalność jest związana z obrotem towarami z zagranicą lub obrotem krajowym towarami pochodzącymi z zagranicy, lub świadczyć pracy na rzecz tych podmiotów albo na rzecz przedstawicielstw

⁸ Por. orzeczenia TK z: 12 grudnia 1994 r., sygn. K. 3/94 (OTK w 1994 r. cz. II, poz. 42); 23 października 1995 r., sygn. K. 4/95 (OTK w 1995 r., cz. II, s. 93); wyroki TK z: 4 lutego 1997 r., sygn. P. 4/96 (OTK ZU nr 1/1997, poz. 3); 24 lutego 1999 r., sygn. SK 4/98 (OTK ZU nr 2/1999, poz. 24); 24 kwietnia 2006 r., sygn. P 9/05 (OTK ZU nr 4/A/2006, poz. 46).

przedsiębiorców zagranicznych lub innych osób zagranicznych prowadzących działalność na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Z analogicznymi ograniczeniami w korzystaniu z konstytucyjnych praw i wolności mamy do czynienia w przypadku funkcjonariuszy pozostałych formacji uwzględnionych w Ustawie zaopatrzeniu emerytalnym, m.in. Straży Granicznej – art. 67-68 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej; Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu – art. 79a-82 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu; Policji – art. 62-64 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji; Biura Ochrony Rządu – art. 56-59 ustawy z dnia 16 marca 2001 r. o Biurze Ochrony Rządu.

W związku z powyższym na funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej nałożono zbliżone do innych służb mundurowych ograniczenia ich praw i wolności konstytucyjnych stanowiących konsekwencję pełnionej służby, natomiast odmiennie uregulowano ich uprawnienia emerytalne, co budzi uzasadnione wątpliwości w świetle konstytucyjnych standardów wywodzonych z powołanych wzorców kontroli (art. 2 i art. 32 Konstytucji RP).

2. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa (art. 2 Konstytucji RP).

Wywodzona przez Trybunał Konstytucyjny z art. 2 Konstytucji RP zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa: *„opiera się na pewności prawa, a więc takim zespole cech przysługujących prawu, które zapewniają jednostce bezpieczeństwo prawne; umożliwiają jej decydowanie o swoim postępowaniu w oparciu o pełną znajomość przesłanek działania organów państwowych oraz konsekwencji prawnych, jakie jej działania mogą pociągnąć za sobą. Jednostka winna mieć możliwość określenia zarówno konsekwencji poszczególnych zachowań i zdarzeń na gruncie obowiązującego w danym momencie systemu, jak też oczekiwać, że prawodawca nie zmieni ich w sposób arbitralny. Bezpieczeństwo prawne jednostki związane z pewnością prawa umożliwia więc przewidywalność działań organów państwa, a także prognozowanie działań własnych”⁹.*

Wnioskodawca pragnie podkreślić szczególną sytuację funkcjonariuszy Służby Celnej z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa. Funkcjonariusze ci są bowiem od ponad dekady dyskryminowani w zakresie ochrony ich praw emerytalnych. Służba Celna nie została bowiem pierwotnie objęta systemem emerytur mundurowych jedynie z tego powodu, że pierwsza ustawa regulująca jej status powstała w okresie reformy emerytalnej (1999 r.). Planowano wówczas, by wszystkie służby mundurowe włączyć do powszechnego systemu emerytalnego, likwidując tym samym „emerytury mundurowe”. Plan ten zrealizowano ostatecznie jedynie wobec Służby Celnej (włączając ją do powszechnego systemu emerytalnego), by następnie zupełnie zrezygnować z likwidacji emerytur mundurowych (2002 r.).

Prześledzenie rządowych oraz parlamentarnych prac legislacyjnych dotyczących kolejnych nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, jak i ustawy o Służbie Celnej, a także komunikacji na linii rząd – funkcjonariusze Służby Celnej w zakresie poprawy sytuacji emerytalnej tych ostatnich prowadzi do wniosku, iż standardy wynikające z zasady zaufania obywateli do państwa zostały wobec tej grupy zawodowej wielokrotnie naruszane. Obok scharakteryzowanej już genezy wyłączenia funkcjonariuszy Służby Cywilnej z systemu emerytur służb mundurowych należy także wymienić:

⁹ Orzeczenia TK K 54/05 OTK 2007/3A/25.

- plany wprowadzenia do ustawy o Służbie Celnej tzw. „emerytury celnej” – odpowiednia poprawka została zgłoszona w dniu 18 czerwca 2009 r. w czasie prac Komisji Finansów Publicznych i Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych;
- plany ujednoczenia uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy Służby Celnej z funkcjonariuszami pozostałych służb mundurowych, w szczególności Straży Granicznej - podczas I czytania projektu planowanej nowej ustawy o Służbie Cywilnej w Sejmie, w dniu 9 stycznia 2009 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów, J. Kapica, odpowiadając na pytania posłów stwierdził, iż *„mamy dziś [...] sytuację, kiedy funkcjonariusze Służby Celnej nie korzystają z żadnych przywilejów emerytalnych i niewątpliwie trzeba będzie się z dużo większą uwagą pochylić nad tą problematyką. [...] Jest to naprawdę bardzo ważny problem, bo dotyczy to również ludzi, którzy pracują na granicy, w sąsiedztwie funkcjonariuszy Straży Granicznej, wykonujących podobne zadania, i którzy tych uprawnień nie mają, a niewątpliwie wykonują podobne czynności i są narażeni na bardzo podobne zagrożenia, które powinny być rekompensowane przywilejami emerytalnymi”*.

Biorąc pod uwagę istotne dla interesu publicznego działania funkcjonariuszy Służby Celnej, powyższe działania budzą uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia zasady zaufania obywateli do państwa.

Nie sposób przy tym uznać, iż przepisy Nowelizacji doprowadziły do zmiany tego stanu rzeczy. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 marca 2015 r. stwierdził istnienie pominięcia ustawodawczego, skutkującego naruszeniem konstytucyjnej zasady równości wobec funkcjonariuszy Służby Celnej wykonujących „zadania policyjne”. Przepisy Nowelizacji nie zrównują jednak sytuacji tych funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Policji w zakresie prawa do zabezpieczenia emerytalnego, ustawodawca zdecydował się bowiem na wprowadzenie szeregu rozwiązań stanowiących o różnicowaniu zakresu zabezpieczenia emerytalnego i warunków nabycia świadczeń w stosunku do tych dwóch grup zawodowych, które nie znajdują oparcia w różnicowaniu ich zadań. Tym samym, po raz kolejny działania organów władzy publicznej doprowadziły do naruszenia konstytucyjnych standardów zaufania obywateli do państwa przez wadliwe i niepełne wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego, które wprowadzi formalnie włącza funkcjonariuszy Służby Celnej (i Służby Celno-Skarbowej) do systemu emerytur mundurowych, jednak wbrew sentencji orzeczenia TK nie prowadzi do urzeczywistnienia zasady równości w tym zakresie. Wręcz przeciwnie – prowadzi do ograniczenia przedmiotowego (wyłączenie niektórych rodzajów świadczeń, dyskryminujący sposób określania ich wysokości) i podmiotowego (nieuzasadnione różnicowanie warunków ubiegania się o świadczenie, przepisy przejściowe ograniczające krąg uprawnionych) świadczeń należnych funkcjonariuszom Służby Celnej (Służby Celno – Skarbowej) wobec funkcjonariuszy innych służb mundurowych.

3. Prawo do zabezpieczenia społecznego (art. 67 ust. 1 w zw. z art. 32 Konstytucji RP).

Zgodnie z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 marca 2015 r. stwierdził, iż *„regulacja konstytucyjna akcentuje w ten sposób szeroki margines swobody działania parlamentu dla urzeczywistnienia prawa do zabezpieczenia społecznego. Do ustawodawcy należy wybór rozwiązań, które uważa za optymalne z punktu widzenia*

potrzeb obecnych i przyszłych świadczeniobiorców oraz wymogów rozwoju gospodarczego Polski” czym potwierdził stanowisko prezentowane także we wcześniejszych wyrokach¹⁰.

W tym samym wyroku Trybunał zauważył, że swoboda pozostawiona ustawodawcy nie jest nieograniczona – „określając zakres i formy prawa do zabezpieczenia społecznego, ustawodawca nie może naruszyć istoty tego prawa, która określa jego tożsamość oraz innych norm, zasad i wartości konstytucyjnych, w szczególności: 1) zasady sprawiedliwości społecznej, 2) ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz 3) równości wobec prawa”.

Trybunał Konstytucyjny analizując prawo wynikające z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP stwierdził, że „ustawa nie może naruszyć istoty tego prawa; ustawodawca nie dysponuje zatem pełną swobodą, ani przy ustalaniu kręgu osób uprawnionych do nabycia świadczeń emerytalno-rentowych, ani przy ustalaniu treści i wysokości tych świadczeń”¹¹. Tym samym Konstytucja RP zapewnia szeroką swobodę dla ustawodawcy w zakresie szczegółowego regulowania prawa do zabezpieczenia społecznego, niemniej jednak w momencie, w którym ustawodawca decyduje się na pewien konkretny model zabezpieczenia społecznego, powinien on uwzględniać pozostałe normy i zasady konstytucyjne.

Jeśli zatem przepisy Nowelizacji wprowadzają różne mechanizmy nabywania prawa do emerytury bądź obliczania jej podstawy w obrębie jednej grupy zawodowej, funkcjonariuszy służb mundurowych wykonujących zbliżone zadania, różnicując tym samym stopień zabezpieczenia społecznego tych podmiotów, to powinny one posiadać konstytucyjne uzasadnienie naruszenia prawa do równego zabezpieczenia społecznego grupy dyskryminowanej (funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej), by móc uznać je za zgodne z Konstytucją RP.

Przepisy Nowelizacji wprowadzają *de facto* dwa odrębne mechanizmy nabywania prawa do emerytury oraz wyliczania podstawy jej wymiaru dla funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej oraz funkcjonariuszy wszystkich pozostałych formacji objętych Ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym. Rozwiązanie to nie znajduje uzasadnienia konstytucyjnego w świetle przywołanych wyroków Trybunału Konstytucyjnego. Zgodnie z zasadą równości wynikającą z art. 32 Konstytucji RP wprowadzane zróżnicowanie nie może być pozbawione racjonalnego uzasadnienia (w tym sensie, że zróżnicowanie to nie może być nadmierne). Tymczasem w przedmiotowej sprawie zróżnicowano sytuację podmiotów wykonujących takie same obowiązki (zadania „policyjne”), nakładając na funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno-Skarbowej dodatkowe wymogi w zakresie stażu pracy oraz przyjmując mniej korzystny sposób wyliczania podstawy wymiaru emerytury, nie nakładając analogicznych wymogów na funkcjonariuszy Policji – nawet tych, którzy nie wykonują zadań z zakresu rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń.

Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przesądził, że kształt regulacji dotyczących prawa do zabezpieczenia społecznego powinien uwzględniać zasadę równości, a więc wymóg jednakowego traktowania podmiotów posiadających wspólną cechę relewantną¹². Przepisy Nowelizacji przywołane w *petitum* nie znajdują racjonalnego uzasadnienia, nadmiernie ograniczając zakres prawa do zabezpieczenia społecznego funkcjonariuszy celnych w porównaniu do posiadających tożsamą cechę relewantną funkcjonariuszy Policji.

Tym samym analiza art. 67 ust. 1 w związku art. 32 Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że sposób realizacji przez państwo prawa do zabezpieczenia społecznego oraz jego zakres nie powinny być

¹⁰ Przykładowo Orzeczenie TK SK 11/01 OTK ZU 2002/1/2.

¹¹ Orzeczenie TK z dnia 27 stycznia 2003 r., sygn. SK 27/02 (OTK ZU nr 1/A/2003, poz. 2).

¹² Orzeczenie TK z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06 (OTK ZU nr 1A/2008, poz. 3).

zróżnicowane w ramach jednej grupy zawodowej (grupy podmiotów posiadających cechę relewantną), jak ma to miejsce w przypadku funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej w ramach służb mundurowych na gruncie przepisów Nowelizacji.

Wnioskodawca pragnie podkreślić, że istotą stawianych Nowelizacji zarzutów w zakresie naruszenia konstytucyjnego prawa do zabezpieczenia społecznego jest zróżnicowanie uprawnień emerytalnych podmiotów wykazujących się wspólną cechą relewantną, nie zaś konkretny model zabezpieczenia społecznego, którego wybór mieści się w granicach swobody ustawodawcy.

V. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w brzmieniu nadanym przez art. Art. 1 pkt 3, 20 i 21 Nowelizacji, z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (pkt. 1 *petitum*)

Zgodnie z przepisem art. 2 ust 2 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym „*uprawnienia, o których w ust. 1 pkt 2 lit c [prawo do lokalu mieszkalnego albo do pomocy w budownictwie mieszkaniowym – przyp. Wnioskodawca] nie przysługują funkcjonariuszom Służby Celnej lub funkcjonariuszom Służby Celno – Skarbowej.*”. Przepis art. 29 ust. 4 tej ustawy stanowi, że „*przepisów 1 – 3 nie stosuje się do funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej*”¹³. Natomiast art. 30 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym stwierdza, że „*emerytom i rencistom policyjnym, z wyjątkiem emerytów i rencistów Służby Celnej oraz Służby Celno – Skarbowej, zapewnia się pomoc w budownictwie mieszkaniowym na zasadach przewidzianych dla funkcjonariuszy.*”.

Analiza przywołanych wyżej przepisów wskazuje, że funkcjonariusze Służby Celnej i Służby Celno – Skarbowej zostali wprawdzie wprowadzeni do zaopatrzeniowego systemu emerytalnego, ale w jego ramach zostali pozbawieni szeregu świadczeń należnych wszystkim innym funkcjonariuszom służb mundurowych. Ustawodawca nie wyjaśnia, jakie względy – poza oczywistymi względami oszczędnościowymi – przemawiały za pozbawieniem funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno – Skarbowej, a także ich rodzin, wsparcia państwa w zakresie zabezpieczenia ich potrzeb mieszkaniowych. Analiza zakresu zadań funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno – Skarbowej w porównaniu z zadaniami funkcjonariuszy innych służb mundurowych uprawnionych do świadczeń wynikających z kwestionowanych przepisów ustawy, wskazuje, że brak jest cechy relewantnej uzasadniającej tak daleko idące zróżnicowanie ochrony socjalnej i emerytalnej funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno – Skarbowej. Brak także przesłanek wskazujących dłaczego funkcjonariusze ci zostali pozbawieni akurat tego rodzaju świadczeń socjalnych. Można oczywiście domniemywać, że chodzi o oszczędności budżetowe, ale w tym przypadku przybrały one formę dyskryminująca.

Oceniając tę regulację z perspektywy art. 32 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i wynikających z nich zasad równości i niedyskryminacji należy stwierdzić, że funkcjonariusze Służby Celnej i Służby Celno – Skarbowej wbrew postanowieniom Konstytucji RP są dyskryminowani pod względem stopnia ochrony socjalnej i

¹³Przepisy art. 29 ust. 1-3 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym brzmią „art. 29.1. Funkcjonariusze zwolnienie ze służby, uprawnieni do policyjnej emerytury lub renty, mają prawo do lokalu mieszkalnego będącego w dyspozycji odpowiednio ministra właściwego do spraw wewnętrznych, Ministra Sprawiedliwości lub podległych mu organów, albo szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i Szefa Służby Wywiadu Wojskowego w rozmiarze przysługującym im w dniu zwolnienia ze służby. Do mieszkań tych stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące lokali mieszkalnych dla funkcjonariuszy. 2. Prawo do lokalu mieszkalnego, określone w ust. 1, przysługuje również członkom rodzin uprawnionym do renty rodzinnej po funkcjonariuszach, którzy w chwili śmierci spełniali warunki wymagane do uzyskania emerytury lub renty policyjnej, oraz po zmarłych emerytach i rencistach. 3. Prawo do lokalu mieszkalnego, o którym mowa w ust. 1, przysługuje osobom wymienionym w ust. 2, do czasu przydzielenia zastępczego lokalu mieszkalnego, nie krócej jednak niż na czas posiadania uprawnień do policyjnej renty rodzinnej.”.

emerytalnej. Kwestionowane przepisy art. 2 ust. 2, art. 29 ust. 4 i art. 30 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym naruszają bowiem art. 32 ust. 1 i 2 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP.

VI. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 5 ust. 1a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 5 Nowelizacji z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP (pkt 2 petitum)

Zasada wymiaru emerytury w systemie emerytalnym służb mundurowych została uregulowana w art. 5 ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, który stanowi, że podstawę wymiaru emerytury lub renty inwalidzkiej stanowi uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku. Wyjątki od tego generalnego unormowania dotyczą zagadnień takich, jak wpływ na podstawę wymiaru emerytury:

- waloryzacji emerytur;
- przebywania na zwolnieniu lekarskim, urlopie macierzyńskim, urlopie na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopie rodzicielskim na wysokość podstawy wymiaru emerytury;
- ponownego przyjęcia emeryta do służby.

Zakres podmiotowy art. 5 ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym obejmuje funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej. Pomimo, że art. 5 ust. 1 Ustawy ustalając zasady określania podstawy wymiaru emerytury posługuje się ogólnym zwrotem „funkcjonariusze”, zasady te nie dotyczą funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej. Wskutek Nowelizacji do art. 5 Ustawy dodano bowiem ust. 1a, który określa szczególne zasady ustalania podstawy emerytury w odniesieniu do funkcjonariuszy Służby Celnej lub funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej. Zgodnie ze znowelizowanym art. 5 ust. 1a Ustawy podstawę wymiaru emerytury funkcjonariusza Służby Celnej lub funkcjonariusza Służby Celno-Skarbowej stanowi średnie uposażenie należne funkcjonariuszowi przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez funkcjonariusza, a nie – jak w przypadku pozostałych funkcjonariuszy - uposażenie należne funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku. Zgodnie z art. 5 ust. 1a zd. drugie przepisy art. 18f ust. 2–5 stosuje się odpowiednio.

Przepis art. 18f Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym znajduje się w rozdziale 1a tej ustawy, zatytułowanym „Emerytura funkcjonariusza przyjętego do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r.”. Rozdział ten dodany został ustawą z dnia 11 maja 2012 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin, ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2012 r. poz. 664). Celem dodania rozdziału 1a była m.in. zmiana sposobu wyliczania podstawy wymiaru emerytury dla funkcjonariuszy przyjętych do służby po 31 grudnia 2012 r. Przepis art. 18f wprowadza zmienione zasady wyliczania podstawy emerytury, tj. w oparciu o średnie uposażenie funkcjonariusza należne przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych, wybranych przez funkcjonariusza. Odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 18f ust. 2-5 ma związek z faktem, że przepisy te określają szczegółowe zasady dotyczące wyboru przez funkcjonariuszy ww. 10-letniego okresu, za który uposażenie stanowi punkt wyjścia dla obliczenia podstawy wymiaru emerytury.

Przyjęcie takiego rozwiązania prowadzi w efekcie do zróżnicowania wysokości świadczeń emerytalnych należnych z systemu zaopatrzeniowego odpowiednio w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej (Celno-Skarbowej) i funkcjonariuszy pozostałych formacji objętych tym systemem przyjętych do służby przed dniem 1 stycznia 2013 r. Zróżnicowanie to należy uznać za niekorzystne z punktu widzenia pierwszej z wymienionych grup, w istocie zrównuje bowiem ich sytuację z sytuacją funkcjonariuszy, którzy zostali przyjęci do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r. Należy podkreślić, że motywem dokonanej w 2012 r. nowelizacji Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w wyniku której wprowadzono przepisy Rozdziału 1a było zmniejszenie wydatków na utrzymanie „uprzywilejowanego systemu emerytalnego” służb mundurowych, potrzeba racjonalizacji wydatków i wydłużenia aktywności zawodowej funkcjonariuszy. Nowy system emerytur mundurowych objął obligatoryjnie wyłącznie funkcjonariuszy przyjętych do służby po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 2012 r., zaś funkcjonariuszom pozostającym w służbie w dniu jej wejścia w życie zagwarantowano prawo wyboru między obowiązującym a nowym systemem emerytalnym. Przejście na emeryturę przez funkcjonariuszy objętych znowelizowaną regulacją miało być przy tym z założenia mniej korzystne niż w przypadku funkcjonariuszy pełniących służbę przed wskazanym dniem – stopniowe wygaszanie „uprzywilejowania” było podstawowym założeniem reformy systemu emerytalnego założonej przez ustawodawcę, a nowelizacja z 2012 r. jednym ze środków jej realizacji. Przyjęcie, że punktem wyjścia dla obliczenia podstawy emerytury będzie średnie uposażenie należne z dziesięciu kolejnych kalendarzowych lat służby miało służyć ograniczeniu wydatków budżetu państwa. Z punktu widzenia funkcjonariusza mechanizm wyliczania podstawy emerytury w oparciu o wysokość wynagrodzenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku jest co do zasady dużo korzystniejsze, zwłaszcza że zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 uposażenie obejmuje uposażenie zasadnicze wraz z dodatkami o charakterze stałym i nagrodą roczną. Ponieważ kwota uposażenia jest uzależniona od grupy zaszeręgowania stanowiska służbowego funkcjonariusza oraz od posiadanej wysługi lat, wysokość uposażenia jest uzależniona od posiadanego stopnia, należy założyć, że wysokość uposażenia otrzymywanego na ostatnio zajmowanym stanowisku służbowym (a więc podstawa emerytury funkcjonariuszy, o których mowa w art. 5 ust. 1 Ustawy) jest wyższa niż średnia wysokość uposażenia otrzymywanego w 10-letnim okresie służby, nawet samodzielnie wskazanym przez funkcjonariusza (a więc postawa emerytury funkcjonariuszy Służby Celnej lub Służby Celno-Skarbowej).

Powyzsze fakty dodatkowo świadczą o naruszeniu przez ustawodawcę scharakteryzowanych we wcześniejszej części Wniosku zasad i norm konstytucyjnych. Równe traktowanie funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej w porównaniu do funkcjonariuszy pozostałych służb (w szczególności funkcjonariuszy Policji) powinno skutkować takim samym mechanizmem ustalania podstawy wymiaru składki tj. dla funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej przyjętych do służby przed 1 stycznia 2013 r. powinno zależeć od uposażenia należnego funkcjonariuszowi na ostatnio zajmowanym stanowisku, zaś jedynie dla funkcjonariuszy przyjętych po tej dacie powinno zależeć od średniego uposażenia funkcjonariusza należnego przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych.

Wprowadzone zróżnicowanie nie jest przy tym konstytucyjnie uzasadnione. Po pierwsze, w uzasadnieniu do pierwotnej treści Nowelizacji stwierdzono: *„prawna konieczność objęcia wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej emerytalnym systemem zaopatrzeniowym właściwym dla innych służb wynika z faktu, iż analiza prawno-porównawcza specyfiki statusu prawnego funkcjonariuszy Służby Celnej w zestawieniu z specyfiką statusu prawnego funkcjonariuszy innych służb (zwłaszcza Straży Granicznej) wykazuje pełną zbieżność w zakresie określenia podstawowych elementów specyfiki pełnienia służby, w tym rygorów wykonywania służby i związanych z nią ograniczeń”*. Cel ten z pewnością nie zostanie osiągnięty za sprawą

wprowadzana odmiennych mechanizmów wyliczenia podstawy wymiaru emerytury, tym samym nie sposób uznać że art. 5 ust. 1a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym spełnia kryterium proporcjonalności.

Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego „*nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli*”¹⁴. Zasada sprawiedliwości społecznej wymaga zatem by przepisy prawne wprowadzające różnicujące traktowanie nie naruszały równowagi społecznej oraz nie doprowadzały do powstania uprzywilejowanej grupy obywateli, gdy nie przemawiają za tym obiektywne przesłanki.

Uzależnienie podstawy wymiaru emerytury funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej od średniego uposażenia funkcjonariusza należnego przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych doprowadzi do sytuacji, w której funkcjonariusze tych służb przyjęci przed dniem 1 stycznia 2013 r. otrzymają – co do zasady – niższe świadczenie emerytalne niż funkcjonariusze innych służb objętych Ustawą o zaopatrzeniu emerytalnym (także przyjętych przed tą datą). Za *ratio legis* art. 5 ust. 1a Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym należy uznać chęć ograniczenia wydatków budżetowych przeznaczanych na „emerytury mundurowe”. Nowelizacja realizuje zatem ten sam cel, co wcześniej wprowadzony do Ustawy rozdział 1a, obejmujący swoim zakresem funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych.

Kwestionowane przepisy Nowelizacji nie odpowiadają zatem żadnemu z konstruowanych w orzecznictwie TK kryteriów konstytucyjności różnicowania sytuacji prawnej podmiotów podobnych. Zróżnicowanie sposobu wyliczenia podstawy emerytury niewątpliwie nie dąży bowiem do „zachowania równowagi w stosunkach społecznych”, skoro prowadzi do powstania sytuacji, w której funkcjonariusze Służby Celnej i Celno-Skarbowej wykonujący podobne zadania do funkcjonariuszy Policji otrzymają świadczenia emerytalne w wyraźnie niższej wysokości. Zdaniem Wnioskodawcy powyższe rozwiązanie nie tylko nie sprzyja realizacji wartości, jaką jest równowaga społeczna w zakresie prawa do zabezpieczenia społecznego, ale wręcz w wartość tę godzi. Ponadto nie sposób uznać, że zróżnicowanie to jest „poparte obiektywnymi wymogami”. Wnioskodawca nie kwestionuje konieczności ochrony równowagi budżetowej, w tym poprzez ograniczanie wydatków budżetowych – także tych wynikających z utrzymywania zaopatrzeniowego systemu emerytalnego – niemniej należy uznać, że cel ten został osiągnięty za sprawą nowelizacji z 2012 r. Dalsze różnicowanie sposobu wyliczenia podstawy wymiaru emerytury, i to – co ważne – realizowane w sposób wybiórczy, w oparciu o kryterium przynależności do konkretnej formacji objętej tym systemem, należy uznać za konstytucyjnie nieuzasadnione. Przyjęte w 2012 r. zróżnicowanie podstawy wymiaru świadczeń uzależnionej od momentu przyjęcia do służby powinno w równym stopniu objąć funkcjonariuszy celnych oraz funkcjonariuszy Policji (i innych formacji objętych systemem zaopatrzenia emerytalnego), biorąc pod uwagę podobieństwo wykonywanych zadań w zakresie rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń. Czas przyjęcia do służby jest bowiem kryterium obiektywnym i relewantnym w zakresie różnicowania sytuacji prawnej funkcjonariuszy wszystkich służb mundurowych. Obecne rozwiązanie należy tym samym uznać za nieproporcjonalne ze względu na jego cel i sposób jego realizacji, gdyż jest dyskryminujące w stosunku do jednej grupy podmiotów w sposób niemający podstawy w jakichkolwiek obiektywnych kryteriach.

Podsumowując, art. 5 ust. 1a ustawy o emeryturach mundurowych narusza art. 2 Konstytucji RP, nie spełnia bowiem standardów wynikających z zasady zaufania obywateli do państwa oraz narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 32 w zw. art. 67 Konstytucji RP – prowadzi bowiem do różnicującego

¹⁴ TK z 12.4.2000 r., [K 8/98](#), OTK 2000, Nr 3, poz. 87

traktowania podmiotów podobnych (posiadających cechę relewantną) w zakresie stopienia ich zabezpieczenia emerytalnego.

VII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 12 ust. 2 oraz art. 18h Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 8 i 16 Nowelizacji z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP (pkt 3 petitum)

Wymagany do uzyskania emerytury staż służby został uregulowany w art. 12 ust. 1 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, który stanowi, że emerytura policyjna przysługuje funkcjonariuszowi zwolnionemu ze służby, który w dniu zwolnienia posiada 15 lat służby w Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Biurze Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służbie Celnej, Służbie Celno-Skarbowej lub w Służbie Więziennej z wyjątkiem funkcjonariusza, który ma ustalone prawo do emerytury określonej w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, obliczonej z uwzględnieniem okresów służby i okresów z nią równorzędnych.

Art. 12 ust. 2 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym ustanawia jednak dodatkowy warunek nabycia uprawnień emerytalnych przez funkcjonariuszy Służby Celnej tj. ukończenie 55 lat oraz posiadanie w stażu służby co najmniej 5 lat przy wykonywaniu zadań w zakresie działalności rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń oraz dla funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej tj. ukończenie 55 lat oraz posiadanie w stażu służby co najmniej 5 lat w Służbie Celno-Skarbowej (a więc podmiocie ustanowionym w ustawie o KAS, której przepisy weszły w życie z dniem 1 marca 2017 r.).

Zróżnicowanie warunków nabycia uprawnień emerytalnych poprzez dodanie dodatkowych wymogów jedynie w stosunku do funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej budzi szereg wątpliwości konstytucyjnych. Po pierwsze, w porównaniu z podstawowym wymogiem posiadania 15-letniego stażu pracy w wymienionych formacjach, dodanie wymogu osiągnięcia określonego wieku należy ocenić jako istotne zróżnicowanie sytuacji funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno-Skarbowej uniemożliwiające im skorzystanie z prawa do emerytury w zbliżonym horyzoncie czasowym do pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych. Po drugie, Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 3 marca 2015 r. jednoznacznie przesądził o istnieniu cechy relewantnej pomiędzy funkcjonariuszami Policji a funkcjonariuszami Służby Celnej wykonującymi zadania w zakresie działalności rozpoznawania, wykrywania, zapobiegania i zwalczania określonych przestępstw i wykroczeń, tym samym jako szczególnie wątpliwe konstytucyjnie należy ocenić wymaganie od funkcjonariuszy Służby Celnej co najmniej pięciu lat przy wykonywaniu tego typu zadań przy jednoczesnym braku takiego obowiązku wobec funkcjonariuszy Policji. Dodatkowo należy zwrócić uwagę na fakt, że nie wszyscy funkcjonariusze Policji biorą udział w wykonywaniu zadań związanych z rozpoznawaniem, wykrywaniem, zapobieganiem i zwalczaniem przestępstw i wykroczeń, mimo to ustawodawca zagwarantował im możliwość przejścia na emeryturę po 15 latach służby, nie nakładając dodatkowych wymogów na tę grupę osób służących w Policji. Tymczasem, co wynika z samej konstrukcji art. 12 ust. 2 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, dodatkowym wymogiem wykonywania co najmniej przez 5 lat zadań „policyjnych” zostaną objęci wszyscy celnicy wykonujący ten rodzaj najbardziej niebezpiecznych oraz wymagających obowiązków służbowych. Powyższa konstrukcja pogłębia nieuzasadnione zróżnicowanie w zakresie warunków nabycia prawa do emerytury funkcjonariuszy celnych w porównaniu z funkcjonariuszami innych formacji.

Jak zauważył Trybunał Konstytucyjny: „przy kształtowaniu zakresu prawa do ubezpieczenia społecznego ustawodawca związany jest także wynikającym z zasady równości nakazem jednakowego traktowania świadczeniobiorców charakteryzujących się jednakową cechą istotną (art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 Konstytucji)”¹⁵.

Zróznicowanie warunków nabycia uprawnień emerytalnych poprzez wyodrębnienie z zakresu podmiotowego ustawy jednej grupy funkcjonariuszy i nałożenie na nich dodatkowych wymogów w tym zakresie narusza zasadę równości wynikającą z art. 32 Konstytucji RP nie znajdując przy tym konstytucyjnego uzasadnienia. Multiplikowanie przesłanek, jakie należy spełnić by móc ubiegać się o świadczenie emerytalne w sposób oczywisty zmierza do ograniczenia liczby osób uprawnionych do jego otrzymania. Tymczasem reforma systemu zaopatrzeniowego doprowadziła już do skutecznej racjonalizacji finansowania emerytur z systemu zaopatrzeniowego z punktu widzenia ograniczenia wydatków budżetowych i umacniania równowagi budżetowej. Reforma ta może być realizowana wedle uznania ustawodawcy, kształt systemu emerytalnego objęty jest bowiem jego swobodą regulacyjną, a normy konstytucyjne tego kształtu nie przesądzają. W każdym jednak przypadku zmiany systemu emerytalnego powinny być wprowadzane w ten sposób, by w równym stopniu dotyczyły grupy społeczne lub zawodowe posiadające tę samą cechę relewantną. Natomiast poszukiwanie przez ustawodawcę oszczędności poprzez modyfikowanie praw emerytalnych pojedynczych grup zawodowych, z jednoczesnym pozostawieniem dotychczasowych uprawnień innym grupom posiadającym wspólną cechę relewantną, odbywa się z oczywistym naruszeniem konstytucyjnej zasady równości i sprawiedliwości społecznej, a także zaufania obywateli do państwa.

Rozwiązanie to nie odpowiada zatem standardom wywodzonym z zasady sprawiedliwości społecznej, nakładając różne wymogi na podmioty wykonujące podobne zadania i znacznie utrudniając funkcjonariuszom Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej działającym przy wykonywaniu zadań „policyjnych” skorzystanie z prawa do emerytury w porównaniu z funkcjonariuszami Policji.

Podsumowując, art. 12 ust. 2 oraz 18h Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym naruszają art. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim nie spełniają standardów wynikających z zasady zaufania obywateli do państwa oraz w jakim narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie różnicującego traktowania podmiotów podobnych (posiadających cechę relewantną) w zakresie zabezpieczenia emerytalnego.

VIII. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 21 ust. 1, 2 i 4 Nowelizacji z art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 2 Konstytucji RP (pkt 4 petitum)

Zasady rozstrzygania wniosków o ustalenie prawa do emerytury uregulowane zostały w art. 32 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. W ust. 3a tego przepisu określono termin na zakończenie postępowania w sprawie ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego tj. 60 dni od dnia zgłoszenia wniosku w tej sprawie. Dodatkowo, w ust. 5 tego przepisu ustawodawca przyznał wnioskodawcy prawo odwołania się do sądu także w przypadku niewydania przez organ emerytalny decyzji w powyższym terminie. W bezpośrednim związku z powyższym unormowaniem pozostaje art. 49a tej ustawy, który stanowi, że organ emerytalny, który nie ustalił prawa do świadczenia lub nie wypłacił tego świadczenia w terminach określonych w ustawie (w tym w art. 32) jest zobowiązany do wypłaty odsetek od tego świadczenia.

¹⁵ Orzeczenie TK z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06 (OTK ZU nr 1A/2008, poz. 3).

Tymczasem art. 21 ust. 1 i 2 Nowelizacji wyłącza stosowanie ww. przepisów ustawy o emeryturach mundurowych do funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej, którzy złożyli wnioski o przyznanie emerytury w okresie 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji. W miejsce terminu wyznaczonego przez przepisy Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Nowelizacja wprowadza odrębny termin na podjęcie decyzji w sprawie uprawnień emerytalnych takich funkcjonariuszy tj. 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji.

Tym samym sytuacja funkcjonariuszy Służby Celnej i funkcjonariuszy Służby Celno – Skarbowej wnioskujących o przyznanie emerytury została wyraźnie oddzielona od sytuacji pozostałych funkcjonariuszy służb mundurowych. Po pierwsze, ogólny termin 60 dni na wydanie decyzji w sprawie uprawnień emerytalnych został wydłużony sześciokrotnie wobec tych funkcjonariuszy, a więc do 12 miesięcy. Po drugie, funkcjonariusze Służby Celnej oraz Służby Celno – Skarbowej zostali pozbawieni prawa do odsetek przysługujących pozostałym funkcjonariuszom.

Zróżnicowanie zasad rozstrzygania wniosków o ustalenie prawa do emerytury narusza tym samym zasadę równości oraz zakaz dyskryminacji wynikające z art. 32 Konstytucji RP, nie znajdując przy tym konstytucyjnego uzasadnienia. Rozwiązanie to wprost dyskryminuje określoną grupę funkcjonariuszy służb mundurowych ustalając znacznie mniej korzystne zasady rozstrzygania wniosków o ustalenie prawa do emerytury, zarówno poprzez nieuzasadnione wydłużenie terminu na rozpatrzenie sprawy jak i poprzez pozbawienie tej grupy funkcjonariuszy prawa do odsetek w tym zakresie.

Wydłużenie terminu oczekiwania na ustalenie prawa do emerytury oraz wyłączenie możliwości naliczania odsetek od zaległych świadczeń w stosunku do funkcjonariuszy celnych nie znajduje konstytucyjnego uzasadnienia. Trybunał Konstytucyjny jednoznacznie przesądził, że kształt regulacji dotyczących prawa do zabezpieczenia społecznego powinien uwzględniać zasadę równości, a więc wymóg jednakowego traktowania świadczeniobiorców posiadających wspólną cechę relewantną¹⁶. Termin 60 dni na załatwienie przez właściwy organ emerytalny sprawy ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego został dodany do Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym Ustawą z dnia 23 lipca 2003 r. o zmianie ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2003 Nr 166, poz. 1609), której przepisy weszły w życie z dniem 1 października 2003 r. Tym samym obecny model rozpatrywania tego typu spraw ma już ugruntowaną praktykę, zaś odrębnego potraktowania funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Celno – Skarbowej nie może – z punktu widzenia powołanych standardów konstytucyjnych – uzasadniać związana z tym techniczna trudność po stronie organu. Zwłaszcza, że Nowelizacja przewiduje okres *vacatio legis*, zgodnie z którym jej przepisy wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2018 r. Nie sposób zatem uznać, by zróżnicowanie wynikające z art. 21 ust. 1, 2 i 4 Nowelizacji spełniało wymóg proporcjonalności. Z jednej strony narusza ono interesy funkcjonariuszy Służby Celnej i Celno-Skarbowej, wydłużając czas oczekiwania na rozstrzygnięcie w przedmiocie prawa do emerytury i nabycia świadczenia, utrzymując ich tym samym przez okres 12 miesięcy w stanie niepewności co do świadczenia emerytalnego oraz pozbawiając prawa do odsetek przysługujących funkcjonariuszom innych formacji, a z drugiej nadmiernie wydłuża (do kilkunastu miesięcy, po uwzględnieniu okresu *vactio legis* oraz 12 miesięcy, które organ ma na wydanie decyzji) czas odpowiedniego organizacyjnego dostosowania po stronie właściwych organów ze szkodą dla praw emerytalnych funkcjonariuszy. Jako taki art. 21 ust. 2 i 4 Nowelizacji narusza art. 32 w zw. z art. 67 Konstytucji RP poprzez nieuzasadnione konstytucyjnie zróżnicowanie sytuacji podmiotów podobnych w zakresie ubiegania się o ustalenie prawa do zabezpieczenia społecznego.

¹⁶ Orzeczenie TK z dnia 12 lutego 2008 r., sygn. SK 82/06 (OTK ZU nr 1A/2008, poz. 3).

Podsumowując, art. 21 ust. 1, 2 i 4 Nowelizacji narusza art. 2 Konstytucji RP w zakresie w jakim nie spełnia standardów wynikających z zasady zaufania obywateli do państwa oraz w jakim narusza zasadę sprawiedliwości społecznej, art. 32 Konstytucji RP w zakresie dyskryminującego traktowania jednej grupy podmiotów należących do tej samej kategorii (posiadających cechę relewantną) nie znajdując przy tym konstytucjonalnego uzasadnienia, oraz art. 67 w zw. z art. 32 Konstytucji RP w zakresie w jakim różnicuje stopień zabezpieczenia emerytalnego podmiotów podobnych (posiadających cechę relewantną).

IX. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 22 Nowelizacji z art. 2, art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji RP (pkt 5 *petitum*)

Zgodnie z przepisem art. 22 ust. 1 – 2 Nowelizacji „1. Pracownikowi, który przyjął propozycję pełnienia służby, okres służby uprawniający do świadczeń z ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. z 2016 r. ze zm.) liczy się od dnia przekształcenia stosunku pracy w stosunek służby w Służbie Celno-Skarbowej, określonego w propozycji pełnienia służby. 2. Funkcjonariuszowi Służby Celnej i funkcjonariuszowi Służby Celno-Skarbowej okresy, o których mowa w art. 150 ust. 8 ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. poz. 1947, z późn. zm.), w art. 22b ust. 8 i art. 94 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 1999 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2004 r. poz. 1641, z późn. zm.) oraz w art. 99 ust. 8 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Służbie Celnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1799 i 1948) nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.”.

Przywołany wyżej przepis rodzi istotne wątpliwości konstytucyjne z punktu widzenia zarówno zgodności z zasadą państwa prawnego i wynikających z niej zasad ochrony praw nabytych i interesów w toku oraz nakazu stosowania należytych przepisów przejściowych i dostosowujących (art. 2 Konstytucji RP), jak i z zasadą równości w zakresie ochrony emerytalnej (art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) oraz istotą prawa zabezpieczenia emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

Regulacja dostosowująca zawarta w art. 22 Nowelizacji jest bowiem skonstruowana błędnie, wbrew ugruntowanym w dorobku orzeczniczym TK standardom ochrony praw nabytych i interesów w toku, w szczególności w zakresie dotyczącym kwestii tak sensytywnych dla jednostki, dotyczących podstawy jej funkcjonowania, jak ochrona emerytalne. Kwestionowana regulacja (art. 22 Nowelizacji) prowadzi bowiem do pozbawienia funkcjonariuszy Służby Celnej oraz Służby Celno – Skarbowej ekspektatyw praw emerytalnych, które nabywali w toku pełnionej służby na podstawie obowiązującego wówczas ustawodawstwa. Neguje się zatem podstawową dla ochrony emerytalnej funkcjonariuszy publicznych, w tym w szczególności funkcjonariuszy służb mundurowych, zasadę ciągłości służby. Ustawodawca w art. 22 Nowelizacji stwierdza, że dotychczasowy okres służby „nie jest traktowany jako okres służby, ani okres równorzędny ze służbą”. Obowiązkiwanie przepisu art. 22 Nowelizacji pozbawia zatem – jeśli rozumieć przywołany przepis literalnie – pozbawi wszystkich funkcjonariuszy Służby Celnej i Służby Celno – Skarbowej praw do adekwatnej dla wszystkich służb mundurowych ochrony emerytalnej z systemu zaopatrzeniowego.

Warto przypomnieć, że ustawodawca – wbrew art. 22 Nowelizacji – od początku utworzenia Służby Celnej gwarantował ciągłość i jednolitość służby w tej formacji mundurowej. Zgodnie bowiem z treścią art. 94 ust. 1, 2 i 3 Ustawy o Służbie Celnej z 1999 r.:

- *W wypadku gdy przepisy prawa uzależniają stopień lub stanowisko służbowe, a także prawo do świadczenia lub jego wymiar od okresu pełnienia służby, pracownicy, którzy stali się funkcjonariuszami celnymi, zachowują ciągłość służby, z zaliczeniem dotychczasowego okresu pracy (ust. 1),*
- *Dotychczasowe okresy zatrudnienia w administracji celnej traktowane są jako pełnienie służby w rozumieniu przepisów niniejszej ustawy (ust. 2);*
- *Uprawnienia przewidziane niniejszą ustawą funkcjonariusze celni nabywają z chwilą mianowania na stanowisko funkcjonariusza celnego w Służbie Celnej (ust. 3).*

Ciągłość uprawnień emerytalnych funkcjonariuszy gwarantowała także ustawa o Służbie Celnej z 2009 r. Nowelizacja w art. 22 – działając w sposób oczywisty wbrew Konstytucji RP – zrywa z tą ciągłością uznając, że okres wcześniejszej służby nie są traktowane jako okresy służby, ani okresy równorzędne ze służbą w rozumieniu Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Trudno o bardziej jaskrawe naruszenie Konstytucyjnych gwarancji ochrony praw nabytych i ekspektatyw praw emerytalnych. Regulacja art. 22 Nowelizacji jest zatem – w ocenie Wnioskodawcy – w sposób oczywisty niezgodna z zarówno z art. 2 Konstytucji RP i wynikającymi z niego standardami państwa prawnego, jak i zasadą równości w zakresie ochrony praw emerytalnych (art. 32 w zw. z art. 67 ust. 1 Konstytucji RP) oraz istoty prawa do zabezpieczenia emerytalnego (art. 67 ust. 1 Konstytucji RP).

X. Uzasadnienie zarzutu niezgodności art. 25 ust. 1 i 3 Nowelizacji z art. 67 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP (pkt 6 petitum)

Kwestionowany przepis wprowadza regulację tymczasowego – w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji – sposobu dokonywania wypłaty świadczeń emerytalnych na rzecz określonych grup funkcjonariuszy Służby Celnej. Zgodnie z art. 25 ust. 1 Nowelizacji szczególne zasady wypłaty świadczeń obejmą funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej:

- zwolnionych ze służby na podstawie art. 179 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS, czyli wskutek orzeczenia trwałej niezdolności do pracy,
- zwolnionych ze służby na podstawie art. 179 ust. 1 pkt 10 ustawy o KAS – wskutek pisemnego złożenia przez funkcjonariusza żądania zwolnienia ze służby – w związku z osiągnięciem 55 lat życia oraz 15 lat służby, w tym co najmniej 5 lat przy wykonywaniu zadań policyjnych lub służby w Służbie Celno-Skarbowej, oraz
- których stosunek służbowy wygasł na podstawie art. 170 ust. 1 i 2 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS, a więc w efekcie nieotrzymania pisemnej propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby, odmowy przyjęcia takiej propozycji przez funkcjonariusza lub niezłożenia w terminie 14 dni od dnia jej otrzymania oświadczenia o jej przyjęciu lub odrzuceniu, którzy osiągnęli 55 lat życia oraz 15 lat służby, w tym co najmniej 5 lat przy wykonywaniu zadań policyjnych lub służby w Służbie Celno-Skarbowej,

Kwestionowany przepis zakłada, że w stosunku do ww. grup funkcjonariuszy zamiast należnych świadczeń emerytalnych w pełnej wysokości właściwa jednostka organizacyjna KAS będzie dokonywała wypłaty świadczenia pieniężnego w wysokości 40% średniego uposażenia funkcjonariusza obliczonego na zasadach określonych w art. 18f Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym. Zgodnie z art. 25 ust. 1 Nowelizacji świadczenie takie funkcjonariusz będzie otrzymywał co miesiąc po zwolnieniu ze służby lub wygaśnięciu stosunku służbowego, od miesiąca złożenia wniosku o emeryturę policyjną, nie wcześniej jednak niż od dnia następującego po dniu zwolnienia ze służby lub wygaśnięcia stosunku służbowego, do miesiąca poprzedzającego miesiąc podjęcia przez organ emerytalny wypłaty emerytury policyjnej, nie dłużej niż przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji.

Jak wynika z art. 25 ust. 3 Nowelizacji, otrzymane kwoty, wypłacone za okres, za który przysługuje prawo do wypłaty emerytury policyjnej, podlegają rozliczeniu przez zaliczenie na poczet należnej emerytury policyjnej. W przypadku wypłacenia świadczenia pieniężnego w kwocie wyższej niż kwota ustalonej emerytury policyjnej, nadwyżka wypłaconego świadczenia pieniężnego nie podlega zwrotowi.

Konsekwencją wejścia w życie kwestionowanego przepisu będzie okresowe pozbawienie wskazanych w nim grup funkcjonariuszy celnych prawa do otrzymywania należnych świadczeń emerytalnych w pełnej wysokości po zakończeniu służby – pomimo spełnienia wszystkich ustawowych warunków nabycia prawa do emerytury policyjnej i złożenia wniosku o ustalenie prawa do tego świadczenia. Przepisy art. 25 ust. 1 i 3 Nowelizacji, tworząc konstrukcję swoistego okresowego świadczenia „zastępczego” w stosunku do należnego świadczenia emerytalnego godzą w konstytucyjne gwarancje równego prawa do zabezpieczenia społecznego. Natomiast w przypadku funkcjonariuszy, dla których wysokość ustanawianego w art. 25 ust. 1 świadczenia „zastępczego”, czyli 40% średniego uposażenia funkcjonariusza celnego należnych przez okres kolejnych 10 lat kalendarzowych wybranych przez funkcjonariusza (a w braku wyboru – poprzedzających rok zwolnienia ze służby) nie gwarantuje świadczenia w wysokości odpowiadającej minimum na zaspokojenie podstawowych potrzeb, kwestionowany przepis skutkuje naruszeniem istoty prawa do zabezpieczenia społecznego. Istotą tego prawa jest bowiem zapewnienie uprawnionym zabezpieczenia społecznego na poziomie minimum życiowego, niezbędnym do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Należy podkreślić, że na wskazane ryzyko wystawieni będą w szczególności objęci regulacją „zastępczą” funkcjonariusze o zwiększonych potrzebach wynikających z trwałej niezdolności do pracy, która wiąże się na ogół z koniecznością stałego ponoszenia dodatkowych wydatków związanych z doznaną utratą zdrowia lub niepełnosprawnością. W tym zakresie jest to sytuacja wysoce wątpliwa również w kontekście szczególnej ochrony egzystencji osób niepełnosprawnych, do której zapewnienia zobowiązane jest państwo zgodnie z art. 69 Konstytucji RP.

W przypadku pozostałych funkcjonariuszy objętych okresowym świadczeniem „zastępczym” niezgodność kwestionowanego przepisu z art. 67 w zw. z art. 32 i art. 2 Konstytucji RP przejawia się natomiast w takim ukształtowaniu zasad rozpatrywania wniosku o ustalenie prawa do emerytury i wypłaty świadczeń, zgodnie z którymi przez okres poprzedzający przejęcie wypłaty emerytury przez organ emerytalny – który trwać może nawet przez 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji – uprawnieni będą otrzymywać świadczenia w wysokości 40% podstawy wymiaru należnej emerytury. Kwestionowana regulacja stanowi wyraz przerzucenia na obywatela ciężaru ekonomicznego oraz konsekwencji trudności organizacyjno-technicznych związanych z przywróceniem przez państwo stanu konstytucyjności po wyroku K 39/13. Zabieg taki należy uznać za sprzeczny z wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zwłaszcza że konsekwencją jej obowiązywania jest „zakaz tworzenia przez ustawodawcę takich konstrukcji normatywnych, które są niewykonalne, stanowią złudzenie prawa i [...] jedynie pozór ochrony tych interesów majątkowych, które są funkcjonalnie związane

z treścią ustanowionego prawa podmiotowego¹⁷, a z taką regulacją mamy do czynienia w niniejszej sprawie.

Rozwiązanie przyjęte w art. 25 Nowelizacji stanowi ponadto wyraz dyskryminującego funkcjonariuszy celnych objętych okresowym świadczeniem „zastępczym” zróżnicowania sytuacji prawnej osób uprawnionych do emerytury policyjnej. W przypadku funkcjonariuszy pozostałych formacji ustalenie prawa do zaopatrzenia emerytalnego następuje w drodze decyzji wydawanej w ciągu 60 dni od dnia złożenia stosownego wniosku (art. 32 Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym), przy czym w decyzji określana jest data, od której przysługuje świadczenie (§ 23 ust. 1 pkt 7 Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 października 2004 r. w sprawie trybu postępowania i właściwości organu w zakresie zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu i Państwowej Straży Pożarnej oraz ich rodzin¹⁸). Natomiast w przypadku funkcjonariuszy celnych, ze względu na konstrukcję przewidzianą w art. 25 w zw. z art. 21 Nowelizacji, w razie złożenia wniosku o ustalenie prawa do emerytury po zakończeniu służby z przyczyn wskazanych w art. 25 ust. 1 Nowelizacji organ emerytalny nie jest związany 60-dniowym terminem jego rozpatrzenia, a decyzja w przedmiocie ustalenia prawa do emerytury jest wydawana w ciągu 12 miesięcy od dnia wejścia w życie Nowelizacji. Moment nabycia prawa do zaopatrzenia emerytalnego może być więc odsunięty w czasie *de facto* aż o 10 miesięcy w stosunku do funkcjonariuszy pozostałych formacji. W tym okresie funkcjonariuszom celnym, którzy zakończyli służbę i złożyli wniosek o ustalenie prawa do emerytury przysługuje świadczenie „zastępcze” w wysokości 40% średniego uposażenia funkcjonariusza obliczonego na zasadach określonych w art. 18f Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym, czyli *de facto* 40% podstawy wymiaru emerytury. Tymczasem – co do zasady – funkcjonariusze pozostałych formacji mają już wówczas ustalone prawo do świadczeń emerytalnych w odpowiednim wymiarze (w zależności od momentu przyjęcia do służby, okresu jej pełnienia, okresu składkowego poprzedzającego służbę itd., zob. art. 15-15c Ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym). Ponadto, mimo że świadczenie „zastępcze” wypłacane w okresie, za który – zgodnie z uzyskaną decyzją – przysługuje prawo do emerytury podlega rozliczeniu przez zaliczenie na poczet należnej emerytury policyjnej, a ewentualna nadwyżka nie podlega zwrotowi, to kwestionowane przepisy Nowelizacji nie regulują trybu ani terminów wypłaty wyrównania w przypadku, gdy przyznane decyzją świadczenie emerytalne jest wyższe niż otrzymywane w tym okresie świadczenie „zastępcze”. Nie przewidują również wypłaty odsetek od różnicy pomiędzy wysokością tych świadczeń, przyznając prawo do odsetek jedynie wówczas, gdy organ, wydając decyzję o ustaleniu prawa do emerytury, nie dotrzymał 12-miesięcznego terminu (art. 25 ust. 7 Nowelizacji).

Co więcej, analiza relacji czasowej art. 25 ust. 1 i art. 170 pkt 1 i 2 Przepisów wprowadzających ustawę o KAS wskazuje, że regulacja dotycząca świadczenia „zastępczego” jest dotknięta istotną wadą legislacyjną uniemożliwiającą skorzystanie z przewidzianego w niej prawa, a przez to dysfunkcjonalna w zakresie, w jakim odnosi się do osób, które w terminie do dnia 31 maja 2017 r. nie otrzymały pisemnej propozycji określającej nowe warunki pełnienia służby. W przypadku tej grupy osób wygaśnięcie stosunku służby nastąpi z dniem 31 sierpnia 2017 r. – funkcjonariusze ci po ustaniu stosunku służby nie będą mogli skorzystać z prawa do okresowego świadczenia zastępczego, ponieważ Nowelizacja wchodzi w życie dopiero z dniem 1 stycznia 2018 r. (zgodnie z art. 26 Nowelizacji). Regulacja intertemporalna powinna tymczasem umożliwiać skorzystanie adresatom ustanawianych przepisów z przewidzianych dla nich uprawnień, nie zaś tworzyć regulacje pozorne, niemożliwe do zrealizowania. W przeciwnym razie należy


¹⁷ Wyrok TK z dnia 19 grudnia 2002 r., K 33/02, OTK-A 2002, Nr 7, poz. 97

¹⁸ tekst jedn. Dz.U. z 2015 r. poz. 1148

uznać, że mamy do czynienia z naruszeniem wywodzonych z art. 2 Konstytucji RP zasad prawidłowej legislacji, a konsekwencji zasady ochrony obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Mając powyższe na uwadze, wnoszę jak w *petitum*.

Niniejszy wniosek wraz z załącznikami złożono w 5 egzemplarzach.



dr Tomasz Zalasinski
Radca prawny WA-7449

Załączniki:

- 1) Odpis KRS Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej,
- 2) Statut Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej,
- 3) Wykaz organizacji związkowych wchodzących w skład Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej,
- 4) Uchwała nr 1/07/2017 Rady Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej z dnia 9 lipca 2017 r. wraz z pełnomocnictwem dla r.pr. Tomasza Zalasieskiego,
- 5) Protokół z posiedzenia Rady Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej, które odbyło się w dniu 9 lipca 2017 r. (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem),
- 6) Lista obecności na posiedzeniu Rady Federacji Związków Zawodowych Służby Celnej w dniu 9 lipca 2017 r. (kopia poświadczona za zgodność z oryginałem).